

第一部

対外政策の基盤となる マクロレベルの動向

第1章 米国の国内問題におけるイデオロギーの展開：政治・社会における分極化、多文化主義

前嶋 和弘

はじめに

現在のアメリカ政治がどの方向に向かっているのかを読み解く鍵となるのが、政治・社会における政治的分極化（political polarization：両極化）と多文化主義である。政治的分極化とは、国民世論が保守とリベラルという2つのイデオロギーで大きく分かれていく現象を意味する。保守層とリベラル層の立ち位置が離れていくだけでなく、それぞれの層内の結束（イデオロギー的な凝集性）が次第に強くなっているのもこの現象の特徴でもある。この現象のために、政党支持でいえば保守層はますます共和党支持になり、リベラル層は民主党支持で一枚岩的に結束していく状況を生み出している。政治的分極化現象はここ40年間で徐々に進み、ここ数年は、ちょうど左右の力で大きく二層に対称的に分かれた均衡状態に至っている。

1. 多文化主義と政党再編成

分極化については、過去10年間の政党や議会研究の最も重要な研究対象の一つとなっており、様々な分析がなされてきた¹。分極化の大きな理由の一つとしてまず挙げられるのが、1960年代や70年代の多文化主義的な考え方を受容する社会への変化である。多文化主義的な動きには、1960年代なら公民権運動に代表されるような人種融合的な政策、70年代から80年代にかけての男女平等憲法修正条項（Equal Rights Amendment：ERA）をめぐる女性運動、60年代から現在まで続く女性の権利としての妊娠中絶擁護（プロチョイス運動）、あるいは、90年以降の同性婚容認といったものが挙げられる。このような各種の社会的リベラル路線を強く反映した争点に対しては、国民の一定数は積極的に受け入れるのに対し、ちょうど反作用といえるように保守層の反発も強くなっていく。

さらに、第二次大戦前後のニューディール政策以降続いてきた所得再分配的な考えに基づく政府の強いリーダーシップによる福祉国家化（経済リベラル路線）についても、国民世論は大きく分かれていく。リベラル層は支持しているものの、保守層は強く反発し、「レーガン革命」以降の「小さな政府」への志向が強まっていく。保守派（伝統主義者）とリベラル派（進歩主義者）の間における、価値観の衝突である「文化戦争（culture war）」が国民世論を分断させていくようになる。妊娠中絶、同性婚、銃規制、移民、政教分離、地球

温暖化などの「くさび形争点 (wedge issues)」は、この文化戦争の戦いの中心に位置する²。

このような世論の変化を背景に、政党支持についても 1970 年代後半以降再編成が進んでいく。それ以前の南部は南北戦争以前から続く、民主党の地盤であった。民主党内でも保守を掲げる議員が南部に集まっており、東部のリベラルな民主党議員と一線を画する「サザン・デモクラット (Southern Democrats)」として党内の保守グループを形成していた。しかし、1980 年代以降、キリスト教保守勢力と緊密な関係になった共和党が南部の保守世論を味方につけ、連邦議会の議席を伸ばし、州政府も圧倒する。こうして、「サザン・デモクラット」に代わり、南部の共和党化が一気に進んでいく。東部の穏健な共和党の議員が次第に引退するとともに、「民主党＝リベラル＝北東部・カリフォルニアの政党」「共和党＝保守＝中西部・南部の政党」と大きく二分されていく。

2. 世論よりも先行する政策エリートの分極化

これまで述べたような「世論の分極化」という国民側の変化以上に、議員や政党指導部のような政策エリートの方の分極化の方が激しいという研究者の指摘も少なくない³。実際に政策エリートの分極化は国民に先んじる形で進んできた。

分かりやすい例が、連邦議会下院選挙区割りが生み出した党派性の強い議員の増加である。毎 10 年ごとの国勢調査を基にした選挙区割り改定を担当するのは各州議会でも多数派を取っている政党であり、各州の多数派党は自分たちにとって有利な選挙区割りを行うケースが目立ってきた。ゲリマンダーに近い区割りの選挙区は議員の政治イデオロギーの純化を意味し、当然ながら、民主・共和どちらかの政党との凝集性は極めて高くなる。このようにして、分極化が進んでいくというメカニズムがある。

また、1980 年代末から連邦選挙規制法の枠外にある献金の総称であるソフトマネーが政党に入り込むことによって、政党の全国委員会の権限が一気に大きくなっていった⁴のも分極化の要因の一つと考えられている。政党本部と地方組織の提携が緊密化し、候補者のリクルート活動から、選挙、立法活動のすべての段階に全国政党が関与し、統一的な戦略を組むようになってきた。日本などの議院内閣制の国に比べると、アメリカの政党は法案投票で党内がばらばらになるのは日常茶飯事だったが、全国政党組織の活性化で、共和党は共和党で、民主党は民主党で結束する形となっていった。

その中で重視されたのが政治マーケティング的な手法であり、議会内では対立党との異なる点を強調し、自分たちの政党への国民からの支持を高めていく議会戦略も第 104 議会 (1995 年 1 月から 1997 年 1 月) でのニュート・ギングリッチ (Newt Gingrich) 下院議長のところから完全に定着していった。また、これ以前にも 1980 年代のレーガン大統領のあた

りから、テレビなどのメディアを通じて国民に直接に訴えて世論の支持を取り付けることで議会の対立党を動かそうとする「ゴーイング・パブリック戦略 (going public strategy)」が一般的になっていた⁵。アメリカの政治システムは、大統領と議会との権力分立が基本となっているが、上下両院のどちらか、あるいは両方の多数派が大統領の政党と異なるという分割政府 (divided government) の場合、大統領の政策運営が大きく滞ってしまう。この事態を回避するのが、大統領の「ゴーイング・パブリック戦略」だが、議会の方も次第にテレビのスクリーンの向こう側にいる支持者に向けて、大統領やその党を強く非難するようになったことで、政治そのものがより劇場的になっていった。

3. 政治情報の分極化

政治の劇場化とともに、2000年代に入ってから、政治の各種情報が左右の政治的な立場を明確にしたものになっていく。つまり、「分極化」が政治情報にも及んでいく。典型的な政治情報の分極化は、ケーブルニュースの24時間ニュース専門局が目立っており、FOXNEWSが右、MSNBCが左、MSNBCほどではないものの、CNNも左のそれぞれの政治的な立場を明確にした情報提供が大きく台頭してきた⁶。この3つのケーブルニュース局は、新聞や地上波の3大ネットワークニュースのイブニングニュースなどを押さえ、アメリカの国民が最も利用する政治情報源となっている。選挙においては、候補者や政党は好意的なメディア機関と親密になり、否定的な報道については「偏向」を指摘する。大統領や連邦議会、官僚も効果的なガバナンスを希求する一環として、少しでも自らにとって有利な報道をするメディアを厳選する傾向にある。各種利益団体や一部のシンクタンクも、「味方のメディア」と「敵のメディア」を峻別し、提供する情報を大きく変えている。さらに、保守のティーパーティー運動、リベラル派のウォール街占拠運動のいずれも、近年の左右の政治運動が拡大していく際には、保守、リベラルのそれぞれのメディアが政治的なインフラとなっていた。

アメリカの政治報道の客観性追求は、かつては規範そのものであり、「正しい政治情報」が民主的な政治過程を支える基盤そのものであったが、その状況が大きく崩れていった。ケーブルニュース局に加え、2000年代に入り、様々なインターネット情報サイトが登場し、右と左のそのニーズに合った政治情報が作り出され、どちらかの党派性に沿った言説がさらに拡大再生産されていくという構図が明確になっていった。アメリカの分極化に関する各種調査を行っているピューリサーチによれば、保守層とリベラル層の政治情報源が明らかに異なっている。たとえば、「やや保守層」の情報ソースは、Wall Street Journal などだが、それよりも保守となるとFOXNEWS、Drudge Report (インターネットの保守系政治ゴ

シップサイト)。最右翼が、Breitbart (インターネットの保守系政治ゴシップサイト)、Rush Limbaugh Show (保守系トークラジオ番組) などから政治情報を得ている。一方、リベラル側については、「やや左」の層はNBC、CBS、ABCの3大地上波ネットワークニュースなどを情報源としているが、それより左になるとCNN、MSNBC、Buzzfeed (ゴシップサイト)、PBS、BBC アメリカ、Huffington Postなどを情報源とし、最左翼はニューヨーカー (文芸・情報雑誌) とSlate (ニュースサイト) から情報を得ている⁷。

このような政治情報の提供者の分極化に加えて、ソーシャルメディアが爆発的に普及し続けており、政治報道は瞬時に広く伝播するようになってきているという影響は大きい。ソーシャルメディアでは、左右いずれかのオンラインでは自分の支持する情報を好んで伝える「選択的接触 (selective exposure)」の傾向があるため、世論の分極化もさらに進んでいる傾向が明らかになっている。「政治的分極化」はメディアが生んだのか、あるいは「政治的分極化」の帰結が「メディアの分極化」となったのかという議論はあるものの、「敵か味方か」の二元論で政策を論じれば、民主・共和両党の間での妥協が難しくなるのはいうまでもない。

特定の立場に立脚した政治情報とそれを増幅するソーシャルメディアが爆発的に増えていく政治環境が成り立つ中、政党、連邦議会、大統領、官僚、利益団体、シンクタンク、市民団体などの様々なアクターが自らを有利に報じるメディア機関を厳選し始めるなど、政治参加からガバナンスのあり方までが変わりつつある。

4. 動かない議会とティーパーティー運動

こうして、この30年間でアメリカの政治的環境は大きく変わっていった。世論の変化や政党再編成の結果を反映して、連邦議会内では、民主党と共和党という2つの極で左右に分かれるのと同時に、党内の結束も強くなっていった。主要な法案の賛否については、自分の政党でまとまる「政党結束投票 (party unity vote)」の率は、1970年代には民主党も共和党も、上下両院で5割から6割程度にとどまっていた。つまり、同じ政党内でも半分近くが法案の賛否で分かれていたことになる。しかし、分極化が進む中で、ここ数年は9割近くが自分の政党と同調することが一般的になっている⁸。

厄介なことに、ここ数年、両党の議席数は比較的近い。特に上院の場合、対立党を止めるためのフィリバスター (filibuster：議事妨害) も頻繁に使われるようになってきた。どちらの党が上下両院で多数派を取ったといっても、60議席がなければ、議事妨害中止 (クローチャー：cloture) ができない。つまり、41議席があれば、少数派党は多数派党の主導の法案をほぼ完璧に封じることができる。過去20年間で多数派党が上院で60議席以上を

とったのは、オバマ政権初期の111議会（2009年1月から2011年1月）の中のものか月の数しかなく⁹（無党派だが民主党と統一会派をとる2議員を含む）。実際、ここ数年は主要な政策の立法化が止まる「グリッドロック」が続くという構造となっている。民主党と共和党とが激しくぶつかり合い、この「政治的分極化」がここ数年間で極まり、全く妥協できない状況が続いている。かつては民主・共和両党ともに中道保守的な傾向があり、両党の間の妥協は比較的容易だったのはおとぎ話のようである。

妥協が見いだせないまま、議会は停滞する。ティーパーティー運動の台頭で共和党が下院で多数派を奪還した2010年中間選挙以降、民主党と共和党の対立激化で、法案が立法化される数もここ数年、大きく減っている。第112議会（2011年1月から2013年1月）の284、113議会（2013年1月から2015年1月）の296は、南北戦争以降、最低のワースト1、2の数を記録している。

これまで論じた長期的な分極化の構造に加えて、上述のティーパーティー運動こそ、議会の膠着状態を生み出した短期的な元凶であるといっても過言ではなかろう。この運動に支持され、「反医療保険改革」「反増税」「小さな政府」を主張する候補者たちが2010年中間選挙で下院を中心に議席を奪って以来、議会の状況が大きく変わった。このティーパーティー議員たちは、いずれも共和党の議員だが、共和党の穏健派の議員とは明らかに一線を画していた。一言でいえば、民主党側との妥協を一切許さない強硬姿勢を行動原理とする議員たちであった。ティーパーティー議員たちは、当初は「下院ティーパーティー議員連盟（Congressional Tea Party Caucus）」として、その後は「下院自由議員連盟（Congressional Freedom Caucus）」として、共和党内保守をけん引していく。「下院自由議員連盟」は、民主党との妥協を図っているとして何度もジョン・ベイナー（John Boehner）下院議長降ろしを企て、2015年秋のベイナー議長退任後にはポール・ライアン（Paul Ryan）新議長を擁立するなど、議会内での勢力を伸長させてきた。

5. 「新孤立主義」と分極化

外交政策を進める上でも分極化は影響を及ぼしている。分極化の影響は外交政策の国内政治化でもある。外交政策についても、国内政治と同じように、世論重視という傾向が徐々に強くなっている。実際、分極化を背景に、ここ数年だけでも、シリア・アサド政権への攻撃、イスラム国やウクライナ問題など様々な安全保障政策についても議会や世論が大きく分かれ、オバマ政権の足を引っ張る形となっている。分極化を背景にした議会の反発があるため、例えば、イラク、シリア内で増殖するイスラムに対しても空爆を中心にした対応にとどまり、本格的に地上軍をなかなか派遣できる状況が生まれない。もし、本格介入

した場合、泥沼化は避けられず、世論や議会の大きな反発が予想されるためである。長期化したイラク、アフガニスタン両戦争で疲弊したアメリカ国内には、現在、厭戦気分が蔓延している。第二次大戦以降の冷戦期から比較的長い間、大統領の外交政策に対して、議会はできるだけ、それを受け入れ、対立を避けようとする「冷戦コンセンサス（Cold War Consensus）」が存在したが、それは完全に過去の話となっている。

共和党内の最保守であり、分極化の“鬼っ子”ともいえる存在として2011年以降急成長したティーパーティー運動は、「小さな政府」を強く求め、政府支出の削減を大きく主張してきた。このように、この財政健全化の中での国防予算はかつてのような聖域ではなくなっている。第112議会の最終段階の2012年末から2013年年明けにかけての「財政の崖（fiscal cliff）」をめぐるオバマ政権と共和党との交渉は、ティーパーティー議員を中心とする反発で困難を極めた。「財政の崖」とは、財政的な非常事態のことであり、（1）ブッシュ前政権時代に時限立法として延長されてきた所得税やキャピタルゲイン・配当税などの大型減税（ブッシュ減税）の失効と、（2）財政赤字問題の今後の対応を決めた「2011年予算管理法」に定められた実施予定の自動一律歳出削減のスタート期限が2012年末に同時に迎える、という2つの要因があった。ティーパーティー議員の意向を反映し、増税に反対し社会保障削減を強く主張する共和党と、富裕層への増税を公約としてきたオバマ政権が対立し、「財政の崖」を回避するための話し合いは難航した。

結局、「財政の崖」協議は期限ぎりぎりに、超富裕層の減税措置の停止を見返りにブッシュ減税を恒久化する形で何とか回避された。しかし、一律歳出削減は2013年3月1日まで先送りされただけであり、3月には結局、歳出を自動削減する強制削減措置が発動された。このように、ティーパーティー運動は安全保障も揺るがす存在になっている。

「世界の警察官を辞めたのではないか」とも非難される現在のオバマ政権の外交政策の行動原理の背景には、分極化で生まれた「新孤立主義」といった状況がある。オバマ外交を「現実的」とみる民主党支持者が少なくないのに対して、共和党支持者の多くは「弱腰」とみる。両者間の共通理解は極めて少ない。一方で、ロシアや中国の思惑に対して、どうしても後手となってしまっているオバマ外交を不安視する見方も2016年初めの段階では少しずつ広がりつつある。

一方で、外交政策の国内政治化で世論が重視されるということは、もし政治的争点に対する賛否が分かれていない場合には、うまくいき、そうでない場合には頓挫してしまう。例えば、キューバとの国交回復は世論の流れを見ても容易に想像できた。2015年2月の調査では、キューバに対するアメリカ国民の好感度はギャラップが好感度に対する統計を取り始めた1996年以降、最高を記録している。国交回復を打ち上げた後も、国交回復と経済

制裁解除を望む声はさらに増えているため、キューバとの関係改善については今後も比較的うまく進んでいくのではないかと想像できる。逆に、世論の反対が大きい環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Partnership: TPP）は今後、議会の承認で大きな困難を極める可能性もある。「TPPの問題点」としてアメリカのメディアが共通して挙げている中には、海外への雇用流出、労働環境の悪化、ゆるい環境規制、ジェネリック医薬品の導入の遅れ、為替操作に対する措置機能の欠如など、リベラル派にとっては納得できない争点が多く、民主党内の反対が強い。

6. 妥協ができない政治への不満と分極化の今後

現在のアメリカ社会には、政治に対する強い不満が渦巻いている。その背景には政治的分極化による妥協ができない政治の中、法案がまとまらない機能不全にある。景気は回復しているが、各種世論調査では「アメリカのこれから」に対する強い不満がみえる。オバマ大統領はさしずめ、「分極化」の時代の「国民が統合できない象徴」となっている。

アメリカ社会に巣食う閉塞感や政治不信は非常に大きい。2014年11月の中間選挙では、共和党が躍進し、それまでも多数派だった下院で議席を伸ばしたうえで、8年ぶりに上院でも多数派を奪還した。さらに、全米の多くの州で同時に行われた知事選などでも共和党が優勢だった。民主党・オバマ政権に対する批判が共和党の躍進を支えている。ただ、出口調査の結果などをみると、オバマ批判だけでなく、連邦議会に対する不満も非常に高いという非常に異質な選挙であったことが明らかになっている。そもそも、2014年中間選挙では歴史的に低い投票率を記録したほか、中間選挙後も勝ったはずの共和党指導部に対する強い不満が世論調査ではうかがわれる。

それでは分極化は今後どうなっていくのだろうか。研究者の中には、分極化を長期的なスパンの中で考えてその意味を考えようとする見方もある。議会研究者のローレンス・ドット (Lawrence Dodd) は、政党中心の政治と委員会中心の政治の両極で揺れ動くと指摘する。ドットの説を説明すると次のようになる。まず、国民を割るような政治的な争点が浮上した場合、賛否それぞれの主張を代弁してくれる政党を国民は2つに分かれて支持する。しかし妥協がないまま政策は膠着してしまうため、結局、政策は生まれない。そのため、この膠着状態を合理的に回避するため、国民は分極的な行動を辞め、政策を効率的に生み出す議会の委員会中心の政治を志向するようになる。「政党中心の政治」が政治的分極化であり、「委員会中心の政治」が超党派の政治であり、この両者は循環的 (cyclical) であるという説である¹⁰。

ドットの説は、アンソニー・ダウンズ (Anthony Downs) の合理的選択理論¹¹を現在の分

極化の分析に応用したものである。ドッドによると、過去にも南北戦争以降のリコンストラクション期にも分極化が進み、その後、委員会中心の政治になっていったという例もある。ただ、一方で、民主党が東部のリベラル派とサザン・デモクラットが共存した時代の方が例外的である、という他の研究者の見方もある¹²。ただ、議員にとっては、そもそも「動かない」連邦議会への国民世論の批判がこれだけ強い中、超党派の妥協を訴えていくことは、自分の議席を守るために合理的な選択という見方もできるであろう。

このような純粋な理論的な議論以外でも、分極化の今後について、様々なシナリオが考えられている。長期的に考えれば、現在、拮抗している民主党と共和党のバランスが変わっていく要因はいくつかある。その代表的なものが移民の存在である。アメリカを目指す移民の数は現在、歴史上、最も多くなっており、一種の移民ブームとなっている。2001年から2010年までの10年間に永住権を与えられた移民の数は1050万人を超えており、10年単位ではアメリカの歴史上もっとも多くなっている¹³。

もちろん、既に共和党は必死にヒスパニック系やアジア系のつなぎとめを急いでいる。また、移民は一枚岩ではない。ヒスパニック系の中でも、特に、革命をきっかけに移ってきたキューバ系の中には反共主義の人も多く、共和党支持は根強い。2016年の大統領選挙の共和党候補者指名争いに立候補をしているマルコ・ルビオ (Marco Rubio)、テッド・クルーズ (Ted Cruz) 両上院議員もキューバ系である。しかし、例えば、ユダヤ系のように所得や社会的な階層が高くなっていても、毎回の大統領選挙では7割が民主党候補に投票しているケースもあり、ヒスパニック系全体の政党支持態度というのはなかなか変わらないかもしれない。そうすると、ヒスパニック系移民やアジア系移民が増えていけば、当面は低賃金労働を行う層となるとみられているため、所得再分配的な政策に積極的な民主党の支持層が増えていくと考えられるかもしれない。そうなるに膠着していた共和党と民主党のバランスが変わるだけでなく、それぞれの党が推進する政策そのものを大きく変えていく可能性がある。

おわりに

本稿で述べたように政治参加からガバナンスのあり方まで、長期的には「政治的分極化」はアメリカの政治過程を変貌させつつある。「政治的分極化」は政党を中心に置きながらも、政党だけでなく、世論や政治報道など社会全体を巻き込む大きな変化であり、根は深い。さらに短期的なティーパーティー議員らの躍進もあり、「動かない政治」「決まらない政治」が固定化しつつある。それが、対中関係を含む、外交や安全保障問題に対しても影響を与えている事実には注意を払わねばならない。

—注—

- ¹ たとえば、McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal (2008), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, MA: The MIT Press; Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope (2010), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. New York: Longman; Poole, Keith T. and Howard Rosenthal (2007), *Ideology & Congress*, 2nd ed. Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers, Persily, Nathaniel ed, (2015), *Solutions To Political Polarization in America*, New York: Cambridge University Press などがある。
- ² Hunter, James Davison (1991), *Culture Wars: The Struggle to Define America*, New York; Basic Books などがある。「文化戦争」議論の先鞭をつけた。
- ³ たとえば、The MIT Press; Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope (2010), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. New York: Longman などがある。ただ、一連の著作を通じてフィオリナは「アメリカ国民は分極化されたのではなく、よりよく分類されただけである」と主張している。
- ⁴ 前嶋和弘 (2011)『アメリカ政治とメディア：「政治のインフラ」から「政治の主役」に変貌するメディア』、北樹出版、124-125
- ⁵ Kernell, Samuel (2006), *Going Public: New Strategies Of Presidential Leadership*, 4th ed. , Washington, DC: CQ Press
- ⁶ 前嶋『アメリカ政治とメディア』48-75
- ⁷ <<http://www.journalism.org/2014/10/21/political-polarization-media-habits/>> 2016年1月11日にアクセス
- ⁸ コングレッションナル・クォーターリーのデータによる。<<http://media.cq.com/votestudies/>> (2016年1月11日にアクセス)。
- ⁹ 多数派党が60議席を確保することはまれであり、開始時でみれば第95議会（1977年1月から1979年1月）までさかのぼる。ただし、本稿で指摘した通り、当時は多数派党の民主党内がサザン・デモクラットとそれ以外の対立があり、政党でまとまるのが非常に難しかった。
- ¹⁰ Lawrence C. Dodd (2015), “Congress in a Downsian World: Polarization Cycles and Regime Change,” *Journal of Politics*, 77(2):311-323
- ¹¹ Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- ¹² Frances E. Lee の “Roundtable on Larry Dodd's Congress in a Downsian World: Polarization Cycles and Regime” (Annual Conference of the Southern Political Science Association, January 8, 2016)での指摘。また、同じく Frances E. Lee (2009) *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U. S. Senate*, Chicago; IL: University Of Chicago Press にも同様の指摘がされている。
- ¹³ <<http://www.census.gov/population/intmigration/>> 2016年1月11日にアクセス

